Budget
2011-2012

LE POINT SUR LES TRANSFERTS FÉDÉRAUX

FÉDÉRALISME FISCAL AU CANADA :
POUR DES DISCUSSIONS BASÉES SUR DES FAITS

COMPENSATION DU QUÉBEC
POUR L'HARMONISATION DES TAXES DE VENTE

Québec

LE POINT SUR LES TRANSFERTS FÉDÉRAUX

Finances Québec

EcoLogo 100 %

Ce document est imprimé sur du papier entièrement recyclé, fabriqué au Québec, contenant 100 % de fibres postconsommation et produit sans chlore élémentaire.

NOTE
La forme masculine utilisée dans le texte désigne aussi bien les femmes que les hommes. Elle n'est utilisée que pour alléger le texte.

Budget 2011-2012

Le point sur les transferts fédéraux

Dépôt légal - Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Mars 2011
ISBN 978-2-551-25068-4 (Imprimé)
ISBN 978-2-550-61309-1 (PDF)

© Gouvernement du Québec, 2011

Le point sur les transferts fédéraux

SECTION A

Fédéralisme fiscal au Canada :
pour des discussions basées sur des faits

SECTION B

Compensation du Québec pour
l'harmonisation des taxes de vente

Section A

Fédéralisme fiscal au Canada : pour des discussions basées sur des faits

INTRODUCTION **A.3**

1. LA PÉRÉQUATION ET LE FINANCEMENT DES SERVICES PUBLICS **A.5**

1.1 L'objectif de la péréquation au Canada A.5

1.2 Le financement des services publics A.7

2. L'ÉVOLUTION RÉCENTE DE LA PÉRÉQUATION AU CANADA **A.13**

2.1 La capacité fiscale liée aux ressources naturelles A.13

2.2 Le dollar et les exportations internationales A.21

3. LES FLUX FINANCIERS AU SEIN DE LA FÉDÉRATION **A.25**

3.1 Le solde budgétaire fédéral par province A.25

3.2 Le commerce interprovincial au Canada A.28

4. LA REDISTRIBUTION ET LES TRANSFERTS FÉDÉRAUX **A.31**

4.1 L'évolution de la redistribution depuis 30 ans A.31

4.2 L'impact des changements à la péréquation apportés en 2008 ..... A.33

CONCLUSION **A.35**

INTRODUCTION

Les principaux transferts fédéraux aux provinces, soit le Transfert canadien en matière de santé (TCS), le Transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCPS) et la péréquation, viendront à échéance le 31 mars 2014. Les travaux en vue du renouvellement de ces transferts sont déjà amorcés. Le débat public est également déjà engagé, particulièrement en ce qui concerne la péréquation.

La péréquation est au cœur du fédéralisme fiscal canadien depuis plus de cinquante ans et son principe est enchâssé dans la Constitution du pays. Ce programme est financé par les impôts et taxes perçus par le gouvernement fédéral dans l'ensemble du Canada.

Alors que le programme de péréquation a longtemps été décrit comme le ciment de la fédération canadienne, il suscite de nos jours des sentiments partagés. Le fait que Terre-Neuve soit devenue en 2008-2009 une province non bénéficiaire de péréquation et que l'Ontario ait joint, l'année suivante, le camp des provinces bénéficiaires, a suscité de nombreuses réactions.

Certains ont prétendu que cette situation prouve que la formule de péréquation ne fonctionne pas et qu'il est absurde que les Ontariens « se paient à eux-mêmes » de la péréquation. D'autres soutiennent que la péréquation accable l'économie des provinces dites « productives » et récompense les provinces dites « improductives ». Il faudrait, selon eux, réformer en profondeur le programme de péréquation, voire y mettre carrément fin.

Ces critiques sont davantage fondées sur des opinions que sur des faits. Pour qu'un débat éclairé puisse avoir lieu dans le cadre des discussions sur le renouvellement des principaux transferts fédéraux, il importe de bien comprendre les phénomènes économiques importants qui ont cours actuellement au Canada.

La présente section explique le rôle de la péréquation au Canada, décrit les facteurs économiques sous-jacents à l'évolution récente de ce programme, dresse un portrait des flux financiers observés au sein de la fédération et présente l'évolution de la redistribution effectuée par les transferts fédéraux aux provinces depuis trente ans.

1. LA PÉRÉQUATION ET LE FINANCEMENT DES SERVICES PUBLICS

1.1 L'objectif de la péréquation au Canada

L'objectif du programme de péréquation au Canada est de réduire les écarts de capacité fiscale entre les provinces, écarts qui résultent de facteurs économiques.

Ainsi, aux fins de la péréquation, la « capacité fiscale » est définie comme étant les revenus qu'une province obtiendrait si elle appliquait, à ses assiettes fiscales, les taux de taxation moyens en vigueur dans les dix provinces canadiennes. Ce potentiel fiscal est différent des « revenus effectivement perçus » par cette province, lesquels résultent des taux de taxation qu'elle impose.

Par exemple, l'Alberta ne perçoit pas de taxe de vente. Toutefois, aux fins de la péréquation, l'Alberta dispose d'une capacité fiscale non nulle à l'égard des taxes à la consommation, puisque si elle décidait d'appliquer le taux de taxation moyen des dix provinces, elle obtiendrait des revenus substantiels.

Cette différence entre la capacité fiscale et les revenus effectivement perçus par une province est fondamentale si on veut comprendre correctement les liens entre la péréquation et le financement des services publics offerts par les provinces.

Un exemple fictif permet d'expliquer simplement le fonctionnement de la formule de péréquation au Canada :

— Supposons qu'une province dispose d'une capacité fiscale de 5 000 $ par habitant, tandis que la capacité fiscale moyenne des dix provinces est de 7 500 $ par habitant. Cela signifie que la province en question obtiendrait des revenus inférieurs de 33 % à la moyenne canadienne si elle décidait d'appliquer, à ses propres assiettes fiscales, les taux de taxation moyens en vigueur dans les dix provinces.

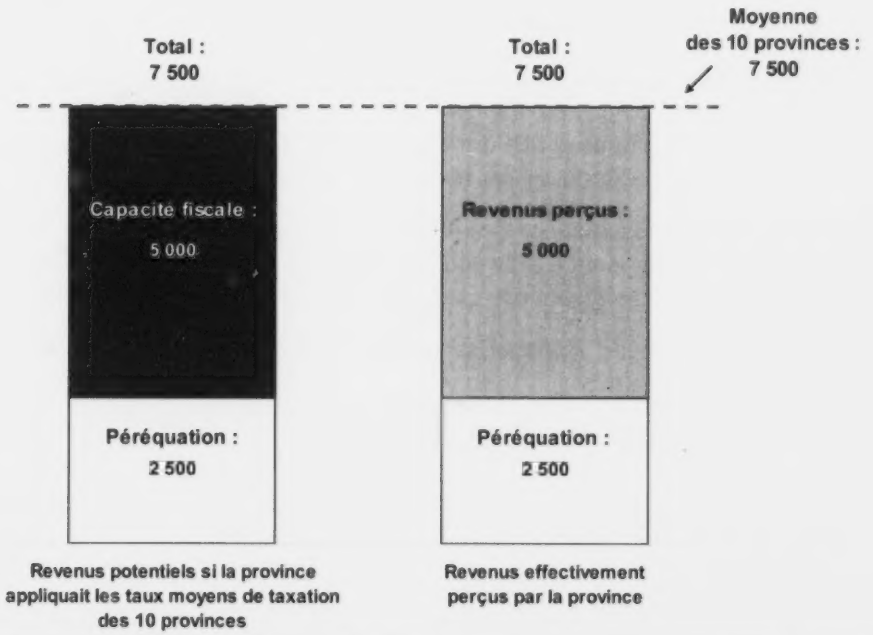
— Supposons également que la péréquation compense parfaitement cet écart avec la moyenne des dix provinces. La province recevrait alors des paiements de péréquation de 2 500 $ par habitant, ce qui lui permettrait de disposer d'une capacité fiscale égale à la moyenne canadienne.

— Supposons finalement que la province décide d'imposer effectivement les taux de taxation moyens des dix provinces. Les revenus qu'elle percevrait seraient effectivement les mêmes que ceux qui lui sont imputés, au titre de capacité fiscale, par la formule de péréquation, soit 5 000 $ par habitant.

Le graphique suivant illustre l'exemple fictif qui vient d'être décrit. La partie de gauche illustre la capacité fiscale de la province telle que mesurée par la formule de péréquation. La partie de droite illustre les revenus véritablement perçus par la province.

GRAPHIQUE A.1

Capacité fiscale et revenus perçus par une province fictive qui reçoit de la péréquation et qui applique les taux de taxation moyens des dix provinces
(en dollars par habitant)



Cette province est donc en mesure, grâce à la péréquation, d'offrir un niveau de services publics comparable à la moyenne canadienne, et ce, sans avoir à recourir à des taux d'imposition supérieurs à la moyenne canadienne. C'est précisément l'objectif du programme de péréquation tel qu'on le retrouve au paragraphe 36(2) de la Loi constitutionnelle de 1982 :

> « Le Parlement et le gouvernement du Canada prennent l'engagement de principe de faire des paiements de péréquation propres à donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour les mettre en mesure d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables. »

Ceci explique également pourquoi le programme canadien de péréquation s'intéresse à la capacité fiscale des provinces et non à leurs dépenses[1]. Les provinces ne sont pas obligées, dans la fédération canadienne, de mettre en place des régimes fiscaux et des services publics similaires. Le Canada est une fédération décentralisée où les provinces assument d'importantes responsabilités et disposent, pour ce faire, de pouvoirs de taxation importants.

Toutefois, si une province décide d'appliquer les taux de taxation moyens en vigueur dans les dix provinces, elle devrait disposer, après péréquation, de revenus comparables à la moyenne des dix provinces canadiennes pour que le programme atteigne l'objectif enchâssé dans la Constitution.

1.2 Le financement des services publics

Certains ont critiqué le fait que des provinces qui reçoivent de la péréquation offrent un niveau de services publics plus élevé que d'autres qui n'en reçoivent pas. Ils en concluent que la péréquation est trop généreuse.

Or, cette conclusion découle généralement d'une mauvaise compréhension du rôle joué par la péréquation, de même que d'une confusion entre les concepts de capacité fiscale et de revenus effectivement perçus décrits précédemment. Prenons trois exemples : le Québec, l'Alberta et l'Ontario.

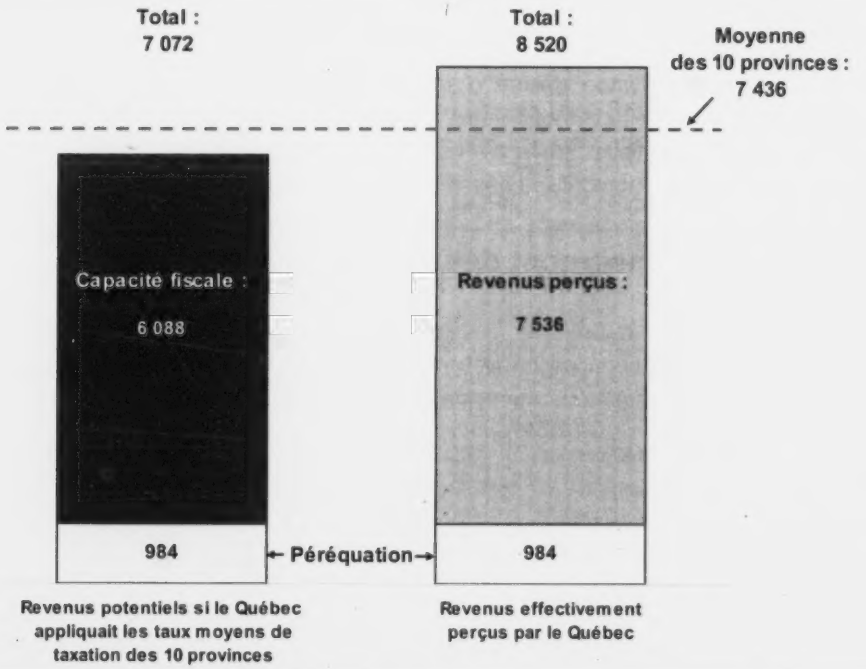
Le graphique suivant illustre la capacité fiscale et les revenus perçus par le Québec, selon les données utilisées par le gouvernement fédéral pour établir les montants de péréquation qui seront versés en 2011-2012.

---

1 Cette question a souvent fait l'objet de discussions et de travaux au fil du temps, et il n'a jamais été jugé souhaitable de tenir compte des dépenses des provinces dans la formule de péréquation. Par exemple, le groupe d'experts sur la péréquation mis en place par le gouvernement fédéral écrivait, à la page 91 de son rapport publié en 2006 : « Tout bien considéré, le Groupe d'experts estime que le bien-fondé d'une prise en compte des besoins en dépenses dans la péréquation n'a pas été démontré. Rien ne prouve de façon concluante que cela influe de manière importante sur la taille et la répartition des paiements de péréquation [...] Il est peut-être plus facile et moins controversé de tenir compte des besoins en dépenses au moyen de programmes de transfert ciblés comme le Transfert canadien en matière de santé ou le Transfert canadien en matière de programmes sociaux. »

GRAPHIQUE A.2

Capacité fiscale et revenus perçus par le Québec à l'égard de 2011-2012
(en dollars par habitant)



Source des données : Ministère des Finances du Canada.

Ce graphique permet de mettre en lumière plusieurs éléments importants :

— Premièrement, contrairement à l'exemple fictif illustré précédemment, le programme actuel de péréquation ne permet pas aux provinces de disposer d'une capacité fiscale égale à la moyenne canadienne, notamment en raison du fait que la moitié des revenus tirés des ressources naturelles est exclue des calculs de péréquation et que des mécanismes de plafond ont été mis en place par le gouvernement fédéral en 2008, mécanismes qui limitent la capacité du programme de jouer pleinement son rôle[2].

— Ainsi, le Québec dispose d'une capacité fiscale de 6 088 $ par habitant avant péréquation et de 7 072 $ par habitant après péréquation, alors que la moyenne des dix provinces est de 7 436 $ par habitant. Pour pouvoir offrir un niveau de services comparable aux autres provinces, le Québec doit par conséquent imposer un fardeau fiscal de 364 $ par habitant plus élevé que la moyenne canadienne.

2 Voir la section G du Plan budgétaire 2009-2010 pour plus de détails sur ces questions.

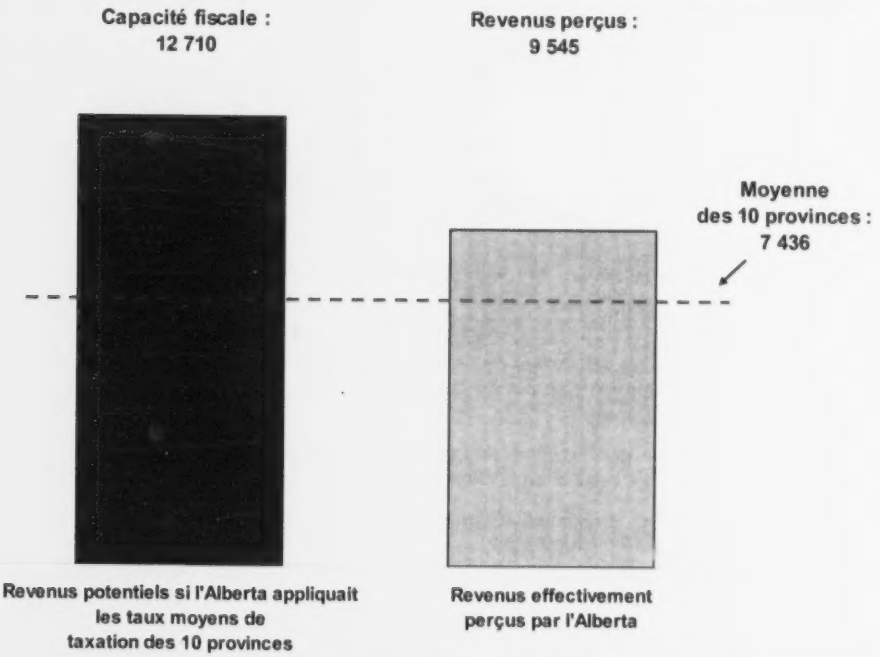
— Par ailleurs, le Québec a fait le choix d'offrir davantage de services publics que la moyenne canadienne. Cela se reflète par un fardeau fiscal additionnel de 1 084 $ par habitant, pour des revenus effectivement perçus totalisant 7 536 $ par habitant (6 088 + 364 + 1 084).

Par conséquent, il est faux d'affirmer que c'est avec la péréquation que le Québec finance des services publics plus généreux que la moyenne canadienne. C'est par des impôts et taxes plus élevés.

Par ailleurs, le graphique suivant illustre la capacité fiscale et les revenus perçus par l'Alberta en 2011-2012, toujours selon les derniers calculs fédéraux de péréquation.

GRAPHIQUE A.3

Capacité fiscale et revenus perçus par l'Alberta à l'égard de 2011-2012
(en dollars par habitant)



Source des données : Ministère des Finances du Canada.

Ce graphique permet de faire les constatations suivantes :

— Si l'Alberta choisissait d'appliquer les taux moyens de taxation observés dans les dix provinces canadiennes, elle obtiendrait des revenus de 12 710 $ par habitant, soit 71 % de plus que la moyenne canadienne de 7 436 $ par habitant. Cette richesse importante de l'Alberta découle notamment de ses ressources naturelles, comme nous le verrons plus loin.

— L'Alberta a toutefois décidé de ne pas utiliser entièrement cet excédent de capacité fiscale, en adoptant des taux de taxation inférieurs à la moyenne canadienne. Malgré cela, la province bénéficie de revenus de 9 545 $ par habitant, soit 2 109 $ par habitant de plus que la moyenne des dix provinces.

— En fait, le niveau de revenus dont jouit effectivement l'Alberta est de 12 % plus élevé que celui du Québec (8 520 $ par habitant), et ce, malgré des taux d'imposition beaucoup plus faibles.

Par conséquent, il est faux d'affirmer que l'Alberta n'a pas la capacité d'offrir les mêmes services que le Québec. Elle a fait des choix différents, ce qui est parfaitement conforme au cadre du fédéralisme canadien, dans lequel les provinces sont libres d'assumer leurs responsabilités comme elles le désirent.

Le Québec pourrait-il maintenir ses programmes s'il adoptait le régime fiscal de l'Alberta?

Le régime fiscal québécois génère des revenus plus importants que celui d'autres provinces. Par exemple, si le Québec avait appliqué le régime d'impôt des particuliers de l'Alberta en 2010, il aurait prélevé 5,2 milliards de dollars de moins.

Ainsi, le régime d'impôt des particuliers de l'Alberta ne permettrait pas au Québec de prélever les revenus suffisants pour financer, par exemple, un programme généreux de garderies ou un régime d'assurance médicaments.

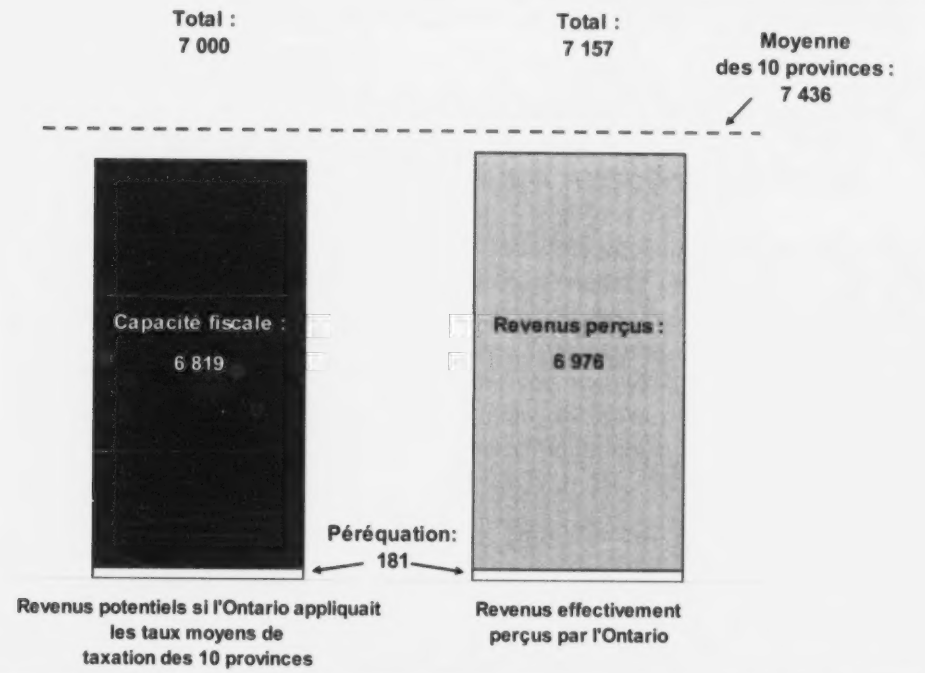
Il en va de même pour la taxe de vente du Québec, qui a généré 11,7 milliards de dollars de revenus en 2010-2011. L'Alberta a fait le choix de ne pas avoir de taxe de vente.

Ainsi, si le Québec adoptait le régime fiscal de l'Alberta, il ne serait pas en mesure de maintenir les services publics qu'il offre actuellement.

Enfin, le graphique suivant illustre la capacité fiscale et les revenus perçus par l'Ontario à l'égard de 2011-2012.

GRAPHIQUE A.4

Capacité fiscale et revenus perçus par l'Ontario à l'égard de 2011-2012
(en dollars par habitant)



Source des données : Ministère des Finances du Canada.

Ce graphique permet de voir que :

— L'Ontario, comme le Québec, dispose d'une capacité fiscale inférieure à la moyenne canadienne après péréquation. Un écart de 436 $ par habitant subsiste.

— Toutefois, l'Ontario, contrairement au Québec, a décidé de ne pas combler entièrement cet écart avec la moyenne canadienne par des impôts et taxes plus élevés. Ainsi, un écart de 279 $ par habitant subsiste.

Par conséquent, l'Ontario ne dispose pas actuellement de revenus suffisants pour offrir un niveau de services comparable à la moyenne canadienne, et ce, en raison des lacunes du programme de péréquation actuel et du choix de l'Ontario de maintenir des impôts et taxes insuffisants pour combler l'écart.

2. L'ÉVOLUTION RÉCENTE DE LA PÉRÉQUATION AU CANADA

Deux phénomènes économiques importants permettent de comprendre l'évolution récente de la péréquation au Canada et plus particulièrement l'arrivée de l'Ontario dans le groupe des provinces bénéficiaires. Il s'agit de phénomènes sur lesquels les provinces ont peu d'emprise :

— la répartition géographique des ressources naturelles, dont découle une part substantielle des écarts de capacité fiscale entre les provinces;

— l'appréciation du dollar canadien et son impact sur les exportations internationales de certaines provinces.

2.1 La capacité fiscale liée aux ressources naturelles

Pour mieux comprendre les sources des disparités économiques et fiscales qui existent entre les provinces, il est intéressant d'analyser séparément la capacité fiscale des provinces tirée des ressources naturelles de celle qui découle de l'ensemble des autres sources de revenus. Cette analyse permet en effet de constater à quel point le fait de posséder (ou non) d'importantes ressources naturelles, sur une base par habitant, joue un rôle majeur dans ce qui rend une province admissible (ou non) à recevoir de la péréquation.

Les revenus des provinces tirés des ressources naturelles renouvelables et non renouvelables totalisent 22 milliards de dollars à l'échelle canadienne, selon les données utilisées par le gouvernement fédéral pour établir les montants de péréquation qui seront versés en 2011-2012[3]. Or, on constate que :

— les quatre provinces qui ne reçoivent pas de péréquation disposent de 82,0 % des revenus tirés des ressources naturelles, alors qu'elles ne représentent que 28,6 % de la population canadienne;

— les six autres provinces, qui représentent 71,4 % de la population, disposent de 18,0 % des revenus tirés des ressources naturelles. Notons que le Québec est la province qui, parmi ce groupe, obtient de loin les revenus de ressources naturelles les plus importants.

TABLEAU A.1

Population et revenus des provinces tirés des ressources naturelles(1), 2011-2012

	Population		Revenus tirés des ressources naturelles	
	(habitants)	(part en %)	(en M$)	(part en %)
Provinces qui ne reçoivent pas de péréquation				
Alberta	3 605 006	10,8	9 343	42,5
Colombie-Britannique	4 396 712	13,2	3 223	14,6
Saskatchewan	1 016 644	3,1	2 861	13,0
Terre-Neuve	506 789	1,5	2 613	11,9
Sous-total	**9 525 151**	**28,6**	**18 040**	**82,0**
Provinces qui reçoivent de la péréquation				
Québec	7 765 973	23,3	2 981	13,5
Nouvelle-Écosse	937 361	2,8	388	1,8
Ontario	12 947 556	38,9	298	1,4
Manitoba	1 207 858	3,6	191	0,9
Nouveau-Brunswick	747 728	2,2	104	0,5
Île-du-Prince-Édouard	139 875	0,4	0	0,0
Sous-total	**23 746 351**	**71,4**	**3 962**	**18,0**
TOTAL DES DIX PROVINCES	**33 271 502**	**100,0**	**22 002**	**100,0**

Note : Les chiffres étant arrondis, leur somme peut ne pas correspondre au total indiqué.
(1) Y compris les revenus des ententes extracôtières.
Source des données : Ministère des Finances du Canada.

3 En raison du mécanisme de lissage utilisé pour limiter la variation annuelle des paiements de péréquation, les données servant à établir les montants de 2011-2012 couvrent en fait la période d'activité économique allant de 2007-2008 à 2009-2010.

Ces revenus tiennent compte des 358 millions de dollars versés par le gouvernement fédéral à Terre-Neuve et à la Nouvelle-Écosse en vertu des ententes sur les ressources extracôtières que ces provinces ont conclues au milieu des années 1980 ainsi qu'en 2005. Ces ententes visent à faire en sorte que Terre-Neuve et la Nouvelle-Écosse soient compensées à 100 % pour la diminution des paiements de péréquation qui découle de la mise en valeur de leurs ressources naturelles extracôtières.

Les ententes sur les ressources extracôtières

Terre-Neuve et la Nouvelle-Écosse ont conclu avec le gouvernement fédéral, au milieu des années 1980 et en 2005, des ententes sur les ressources extracôtières (pétrole et gaz naturel). Le montant qu'elles reçoivent leur assure une protection complète contre des réductions de leurs paiements de péréquation résultant des revenus que ces provinces tirent de leurs ressources extracôtières. Les paiements qui découlent de ces ententes sont versés en dehors de l'enveloppe de péréquation.

Paiements à Terre-Neuve et à la Nouvelle-Écosse en vertu des ententes sur les ressources extracôtières
(en millions de dollars)

	De 1993-1994 à 2010-2011	2011-2012	Total
Terre-Neuve	4 252	325	4 576
Nouvelle-Écosse	901	34	934
TOTAL	**5 153**	**358**	**5 511**

Note : Les chiffres étant arrondis, leur somme peut ne pas correspondre au total indiqué.
Source des données : Ministère des Finances du Canada.

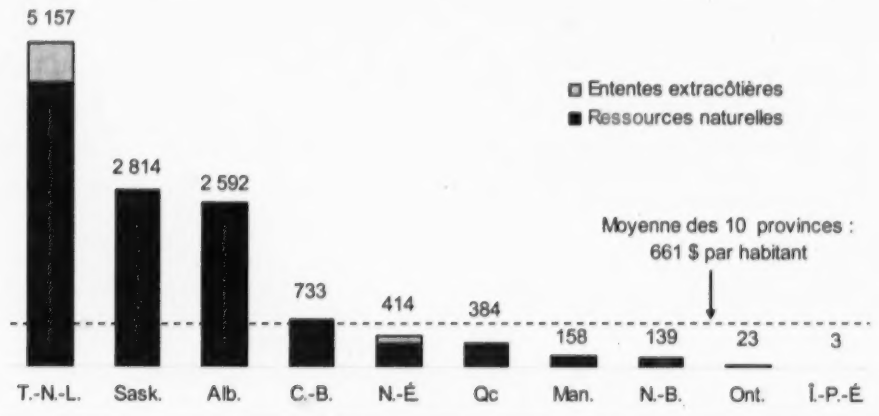
En ce qui concerne Terre-Neuve, l'entente conclue en 1985 vient à échéance en 2010-2011. L'entente conclue en 2005 fait l'objet d'un paiement transitoire de 325 millions de dollars en 2011-2012. Cette entente ne sera pas prolongée si Terre-Neuve ne reçoit pas de péréquation au 1er mars 2012, comme cela est actuellement prévu.

En ce qui concerne la Nouvelle-Écosse, l'entente conclue en 1986 est venue à échéance au milieu des années 2000. La Nouvelle-Écosse reçoit actuellement des paiements en vertu de l'entente signée en 2005. Cette entente sera prolongée jusqu'en 2020, à moins que la dette nette par habitant de la Nouvelle-Écosse ne soit inférieure à celle d'au moins quatre autres provinces le 31 mars 2012.

La concentration des revenus tirés des ressources naturelles au sein de certaines provinces est une cause importante de disparités fiscales, comme on peut le constater dans le graphique suivant. Alors que la capacité fiscale moyenne des provinces à cette source de revenus s'élève à 661 $ par habitant en 2011-2012, elle varie de 3 $ par habitant à l'Île-du-Prince-Édouard à 5 157 $ par habitant à Terre-Neuve. Ainsi, la province la mieux nantie dispose d'une capacité fiscale plus de 1 700 fois supérieure à celle de la province la moins bien nantie.

GRAPHIQUE A.5

Capacité fiscale des provinces découlant des revenus tirés des ressources naturelles, 2011-2012
(en dollars par habitant)



Source des données : Ministère des Finances du Canada.

On voit également dans ce graphique que la capacité fiscale de l'Ontario au titre des ressources naturelles n'est que de 23 $ par habitant, soit 17 fois plus faible que celle du Québec (384 $ par habitant) et 113 fois plus faible que celle de l'Alberta (2 592 $ par habitant).

Toutefois, il importe de noter que la formule de péréquation actuelle ne tient pas compte de la totalité des revenus tirés des ressources naturelles par les provinces. En effet, seulement 50 % de ces revenus sont pris en compte dans la formule et les revenus découlant des ententes sur les ressources extracôtières de Terre-Neuve et de la Nouvelle-Écosse sont totalement exclus.

Par conséquent, la capacité fiscale moyenne des provinces qui est véritablement prise en compte par la formule de péréquation n'est pas de 661 $ par habitant, comme l'illustre le graphique précédent, mais de 325 $ par habitant.

Dans la formule de péréquation, l'Ontario affiche pour sa part une capacité fiscale de 12 $ par habitant, soit 313 $ de moins que la moyenne des dix provinces au titre des ressources naturelles. Cet écart signifie qu'aux fins de la péréquation, l'Ontario obtient 4,1 milliards de dollars de moins de ses ressources naturelles que s'il disposait d'une capacité fiscale égale à la moyenne des dix provinces.

Combien de revenus tirés des ressources naturelles permettraient au Québec de ne plus recevoir de péréquation?

La présence de ressources naturelles importantes dans une province où la population est peu élevée est un facteur déterminant en matière de péréquation.

Par exemple, le Québec recevra 7,6 milliards de dollars de péréquation en 2011-2012. Pour que le Québec ne reçoive plus de péréquation, il aurait besoin de tirer de ses ressources naturelles environ 14 milliards de dollars de plus que les 3 milliards de dollars qu'il obtient déjà, pour un total de 17 milliards de dollars de revenus, ce qui représente une augmentation d'environ 460 %. Rappelons que l'Alberta, qui se situe au troisième rang mondial par l'importance de ses réserves prouvées de pétrole, a obtenu des revenus de ses ressources naturelles de l'ordre de 12 milliards de dollars par année, en moyenne, au cours des cinq dernières années.

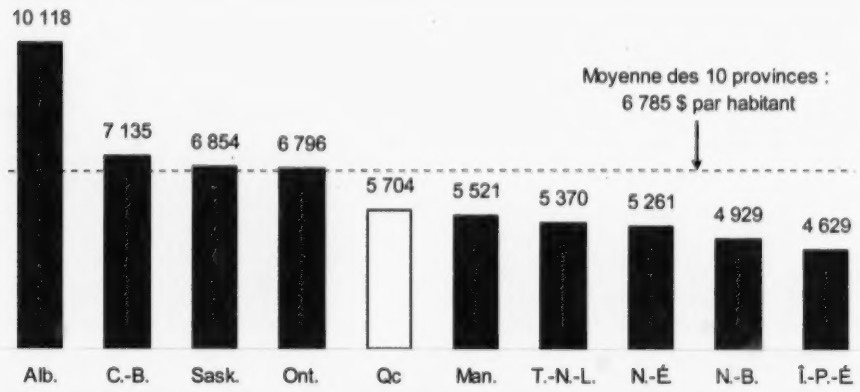
Par ailleurs, Terre-Neuve tire des revenus annuels de 2,1 milliards de dollars de l'exploitation du pétrole extracôtier, un montant inférieur aux revenus tirés par le Québec de ses ressources naturelles. Toutefois, Terre-Neuve a une population 15 fois moindre que celle du Québec. Ainsi, sur une base par habitant, les 2,1 milliards de dollars de revenus dont profitent les Terre-Neuviens représenteraient des revenus de l'ordre de 32 milliards de dollars par année pour les Québécois.

Le graphique suivant présente par ailleurs la capacité fiscale des provinces pour toutes les autres sources de revenus. On constate que l'Île-du-Prince-Édouard (4 629 $ par habitant) a la capacité fiscale la plus faible du pays relativement à ces sources de revenus, alors que l'Alberta (10 118 $ par habitant) dispose de la capacité fiscale la plus élevée, soit plus du double de celle de l'Île-du-Prince-Édouard. Malgré cet écart important, les disparités entre les provinces sont moins grandes à l'égard de ces sources de revenus qu'à celui des ressources naturelles.

Le Québec (5 704 $ par habitant) a par ailleurs la capacité fiscale la plus élevée des provinces qui se situent sous la moyenne des dix provinces (6 785 $ par habitant).

GRAPHIQUE A.6

Capacité fiscale des provinces relativement aux sources de revenus autres que les ressources naturelles, 2011-2012
(en dollars par habitant)



Source des données : Ministère des Finances du Canada.

On note également dans le dernier graphique que l'Ontario (6 796 $ par habitant) est plus riche de 11 $ par habitant que la moyenne des dix provinces relativement aux sources de revenus autres que les ressources naturelles. Cela signifie que si l'Ontario appliquait les taux de taxation moyens des dix provinces à ses assiettes fiscales, il obtiendrait 134 millions de dollars de plus que la moyenne des dix provinces.

Ainsi, l'Ontario est désormais une province bénéficiaire de péréquation parce que le surplus de capacité fiscale dont il bénéficiait traditionnellement quant aux autres sources de revenus ne compense plus le déficit de capacité fiscale relatif aux ressources naturelles.

Ces autres sources de revenus sont regroupées dans quatre catégories au sein de la formule de péréquation, soit l'impôt sur le revenu des particuliers, l'impôt sur le revenu des sociétés, les taxes à la consommation et les impôts fonciers.

Le tableau suivant présente l'évolution, de 2003-2004 à 2009-2010, de la part de l'Ontario de ces quatre sources de revenus, de même que l'évolution de la part de la population de l'Ontario pendant la même période. Il s'agit de la période d'activité économique sous-jacente aux montants de péréquation versés entre 2007-2008 et 2011-2012 par le gouvernement fédéral, en raison du mécanisme de lissage utilisé pour limiter la variation annuelle des paiements de péréquation.

On voit dans ce tableau que la part de l'Ontario a diminué significativement au cours de la période pour chacune des quatre sources de revenus, et tout particulièrement à l'impôt sur le revenu des sociétés. Il n'y a qu'à l'égard de l'impôt sur le revenu des particuliers que la capacité fiscale de l'Ontario est demeurée, malgré la baisse, significativement plus élevée que sa part démographique dans les dix provinces.

TABLEAU A.2

Évolution de la population et de la capacité fiscale de l'Ontario
(part de l'Ontario dans les dix provinces, en pourcentage)

	Population	Impôt sur le revenu des particuliers	Impôt sur le revenu des sociétés	Taxes à la consommation	Impôts fonciers
2003-2004	38,8	45,4	44,7	39,3	43,6
2004-2005	38,9	44,6	42,8	39,0	42,6
2005-2006	39,0	43,7	38,9	38,4	42,3
2006-2007	39,0	42,4	39,9	38,1	42,0
2007-2008	39,0	41,8	39,5	37,4	40,8
2008-2009	38,9	40,9	32,8	36,9	40,0
2009-2010	38,9	41,2	30,8	37,3	39,0

Source des données : Ministère des Finances du Canada.

L'explication de ces phénomènes économiques se trouve principalement du côté des exportations internationales de la province, comme nous le verrons à la sous-section suivante.

L'Ontario est le 2e plus important bénéficiaire de péréquation?

Le programme de péréquation est calculé sur une base de paiements par habitant. Ainsi, en 2011-2012, l'Ontario est la province dont les paiements par habitant sont les moins élevés des six provinces bénéficiaires. C'est parce que l'Ontario compte 13 millions d'habitants qu'il obtient le deuxième plus important montant de péréquation au Canada, en 2011-2012, soit 2,4 milliards de dollars. Après l'Ontario, le Québec est la province qui reçoit le moins de péréquation sur une base par habitant.

Péréquation et population des provinces bénéficiaires, 2011-2012

	A	B	A x B
	$ par habitant	Population	En M$
Ontario	181	12 947 556	2 350
Québec	984	7 765 973	7 639
Nouvelle-Écosse	1 254	937 361	1 176
Manitoba	1 388	1 207 858	1 677
Nouveau-Brunswick	1 990	747 728	1 488
Île-du-Prince-Édouard	2 358	139 875	330
TOTAL	**617**	**23 746 351**	**14 659**

Note : Les chiffres étant arrondis, leur somme peut ne pas correspondre au total indiqué.
Source des données : Ministère des Finances du Canada.

2.2 Le dollar et les exportations internationales

Les exportations internationales du Canada ont représenté 28,7 % de son PIB en 2009. Cette part varie de 20,0 % en Nouvelle-Écosse à 39,4 % au Nouveau-Brunswick. Notons que les exportations ont déjà représenté 45,6 % du PIB du Canada en 2000.

TABLEAU A.3

Exportations internationales de biens et services des provinces, 2009

	M$	% du PIB
Nouveau-Brunswick	10 835	39,4
Terre-Neuve	9 670	38,7
Saskatchewan	21 196	37,5
Alberta	79 135	32,0
Ontario	174 161	30,1
Manitoba	14 068	27,6
Québec	79 837	26,3
Île-du-Prince-Édouard	1 136	23,9
Colombie-Britannique	39 576	20,7
Nouvelle-Écosse	6 873	20,0
TOTAL	**436 487**	**28,7**

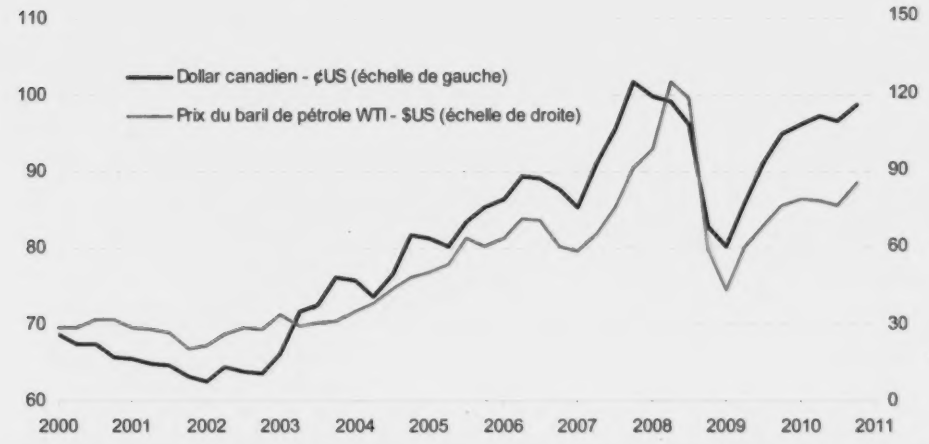
Source des données : Statistique Canada.

Par ailleurs, au cours de la dernière décennie, le dollar canadien s'est substantiellement apprécié par rapport à la devise américaine, passant d'un niveau de 0,64 $US en moyenne en 2002 à 1,01 $US en moyenne en février 2011, ce qui représente une augmentation de près de 60 %. En d'autres mots, toutes choses étant égales par ailleurs, un produit canadien importé par un Américain lui coûte 60 % plus cher aujourd'hui qu'il y a dix ans.

Il existe un lien documenté entre l'évolution de la devise canadienne et le prix mondial du pétrole[4], comme l'illustre le graphique suivant.

GRAPHIQUE A.7

Taux de change et prix du baril de pétrole



Sources des données : Statistique Canada et Bloomberg.

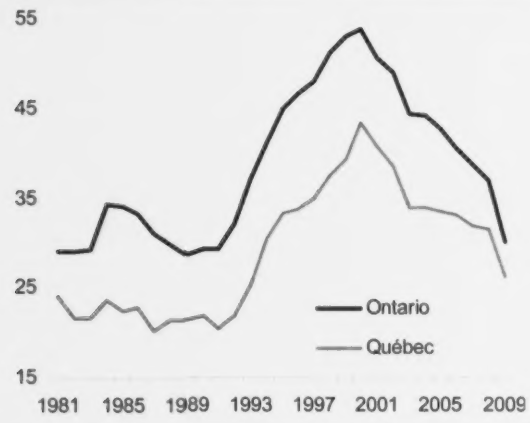
Tandis qu'une hausse du prix mondial du baril de pétrole favorise les provinces qui disposent d'une telle ressource, l'appréciation du dollar canadien qui accompagne cette hausse du prix du pétrole rend moins concurrentielles les exportations internationales canadiennes. Or, cet impact sur les exportations internationales varie significativement d'une province à l'autre.

4 Par exemple : « ... soaring commodity prices are the primary catalyst for the rise in the Canadian dollar that has hurt export-oriented manufacturers ». Analyses économiques de la Banque TD, avril 2008.

Par exemple, les graphiques suivants présentent l'évolution des exportations internationales de biens et services de l'Ontario, du Québec et de l'Alberta depuis 1981. On constate que ces trois provinces ont beaucoup profité de l'ouverture des marchés internationaux depuis le début des années 1990, notamment à la suite de l'entrée en vigueur de l'Accord de libre-échange (ALE) entre le Canada et les États-Unis, le 1er janvier 1989, et de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) entre le Canada, les États-Unis et le Mexique, le 1er janvier 1994.

GRAPHIQUE A.8

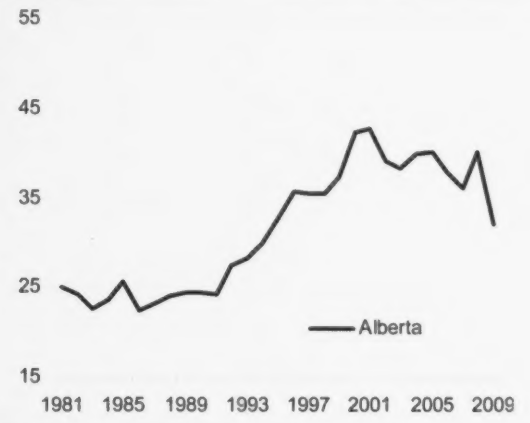
Exportations internationales de biens et services
(en pourcentage du PIB)



Source des données : Statistique Canada.

GRAPHIQUE A.9

Exportations internationales de biens et services
(en pourcentage du PIB)



Source des données : Statistique Canada.

Ces graphiques montrent également que :

- Les exportations internationales de l'Ontario ont chuté du sommet de 53,9 % du PIB, atteint en 2000, à 30,1 % en 2009. Il s'agit essentiellement de la période couverte par le tableau de la page A.19, qui explique que l'Ontario soit devenue une province bénéficiaire de péréquation en raison d'une diminution importante de sa capacité fiscale relativement aux sources de revenus autres que les ressources naturelles.
- Les exportations internationales du Québec ont également diminué au cours de la même période, passant de 43,3 % à 26,3 % de son PIB.

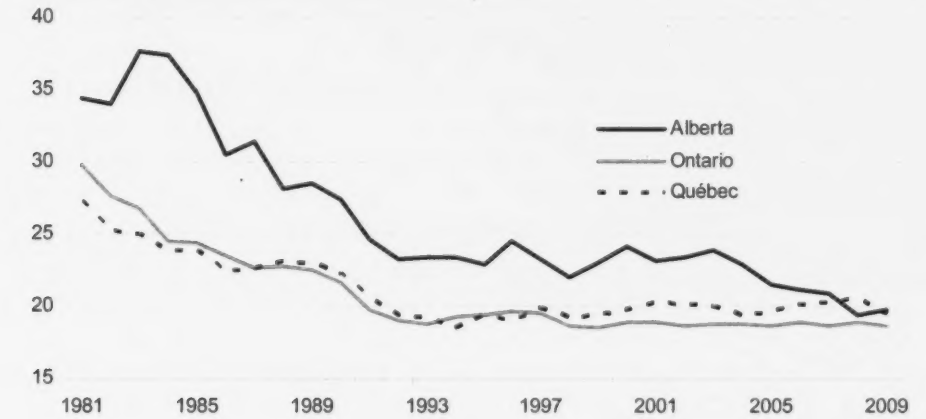
— Par ailleurs, bien qu'elles aient souffert elles aussi de la crise économique et financière mondiale depuis l'automne 2008, les exportations internationales de l'Alberta ont été moins affectées que celles du Québec et de l'Ontario par l'appréciation rapide du dollar au cours de la dernière décennie. Elles se sont maintenues à près de 40 % de son PIB, en moyenne, depuis dix ans.

— Notons que, contrairement au Québec et à l'Ontario, la part du pétrole et du gaz dans les exportations internationales est très importante en Alberta, représentant plus de 50 % des exportations de cette province depuis vingt ans.

Il est intéressant de noter que, simultanément, les exportations interprovinciales de ces trois provinces – exportations qui ne sont pas affectées par l'évolution du taux de change – sont demeurées beaucoup plus stables, se maintenant à environ 20 % de leur PIB respectif depuis une vingtaine d'années.

GRAPHIQUE A.10

Exportations interprovinciales de biens et services
(en pourcentage du PIB)



Source des données : Statistique Canada.

En résumé, la baisse substantielle de la part des exportations internationales dans l'économie de l'Ontario depuis dix ans, qui coïncide avec l'appréciation importante du dollar canadien, elle-même reliée à l'augmentation du prix mondial du pétrole, explique pourquoi la « richesse » traditionnelle de cette province à l'égard des autres sources de revenus ne compense plus sa « pauvreté » relative au chapitre des ressources naturelles.

3. LES FLUX FINANCIERS AU SEIN DE LA FÉDÉRATION

Certains affirment que les contribuables de certaines provinces envoient « trop d'argent » aux autres provinces dans le cadre de la redistribution effectuée par le gouvernement fédéral.

Cette question mérite d'être analysée sérieusement, notamment en tenant compte des flux financiers considérables qui découlent du commerce de biens et de services entre les provinces canadiennes.

3.1 Le solde budgétaire fédéral par province

Les critiques à propos de la redistribution interprovinciale au sein de la fédération s'appuient généralement sur le solde budgétaire fédéral par province, tiré des comptes économiques provinciaux (CEP) de Statistique Canada.

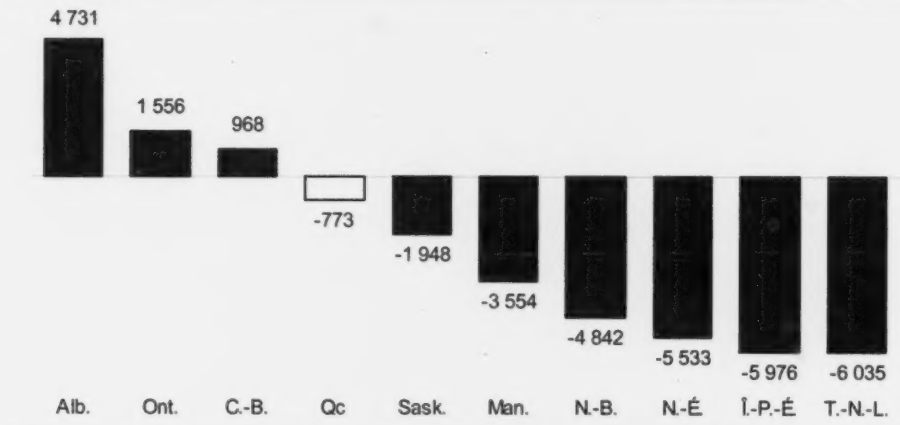
Un déficit fédéral dans une province signifie que le gouvernement fédéral y a prélevé moins de revenus qu'il n'y a effectué de dépenses et vice-versa. Toutes les dépenses fédérales sont prises en compte dans ce calcul, qu'il s'agisse des transferts aux provinces, des transferts aux personnes ou des dépenses directes de l'administration fédérale (fonctionnaires, bases militaires, etc.).

Lorsqu'on met ces données dans une juste perspective, il ressort que le Québec n'est pas le principal bénéficiaire de la redistribution fédérale au Canada.

En effet, au cours des cinq dernières années disponibles (2004 à 2008), le déficit fédéral au Québec a été en moyenne de 773 $ par habitant. Il s'agit du plus faible niveau parmi les sept provinces où le gouvernement fédéral enregistrait un déficit. Le déficit fédéral le plus important atteignait 6 035 $ par habitant à Terre-Neuve.

GRAPHIQUE A.11

Solde budgétaire de l'administration fédérale par province, moyenne annuelle de 2004 à 2008
(en dollars par habitant)

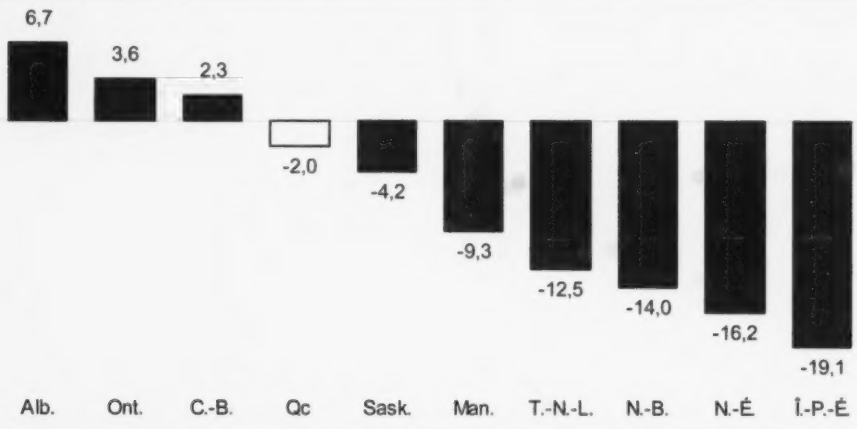


Note : Ces données, publiées en novembre 2010, remontent à 2008 et ne reflètent pas le fait que, depuis ce temps, le gouvernement fédéral est retourné en déficit budgétaire et qu'il a mis en œuvre des mesures de relance de l'économie qui ont bénéficié aux provinces.
Source des données : Statistique Canada.

Par ailleurs, le déficit fédéral représentait 2,0 % du PIB du Québec, en moyenne, de 2004 à 2008. Il s'agit encore une fois du niveau le plus faible observé dans les sept provinces où le gouvernement fédéral était en déficit. Le déficit fédéral le plus important représentait 19,1 % du PIB de l'Île-du-Prince-Édouard.

GRAPHIQUE A.12

Solde budgétaire de l'administration fédérale par province, moyenne annuelle de 2004 à 2008
(en pourcentage du PIB)



Note : Ces données, publiées en 2010, remontent à 2008 et ne reflètent pas le fait que, depuis ce temps, le gouvernement fédéral est retourné en déficit budgétaire et qu'il a mis en œuvre des mesures de relance de l'économie qui ont bénéficié aux provinces.
Source des données : Statistique Canada.

Il faut toutefois être prudent lorsqu'on utilise les CEP pour évaluer la redistribution interprovinciale au Canada. À ce sujet, Statistique Canada faisait remarquer, dans le numéro de *L'observateur économique canadien* publié en février 2007 :

> « Il est erroné de procéder à une analyse coûts-avantages de la Confédération à partir uniquement des estimations des revenus et dépenses de l'administration fédérale comprises dans les CEP. Les dispositions financières de notre confédération sont beaucoup plus subtiles [...] Même si l'administration fédérale peut, par exemple, transférer de l'argent aux provinces de l'Atlantique en vertu du programme de péréquation, il se peut que cet argent soit utilisé pour acheter du matériel médical fabriqué en Ontario » (pages 3.2 et 3.3).

Ainsi, pour apprécier dans une plus juste mesure les flux financiers interrégionaux qui existent au sein de la fédération, il importe également d'analyser le commerce de biens et services entre les provinces.

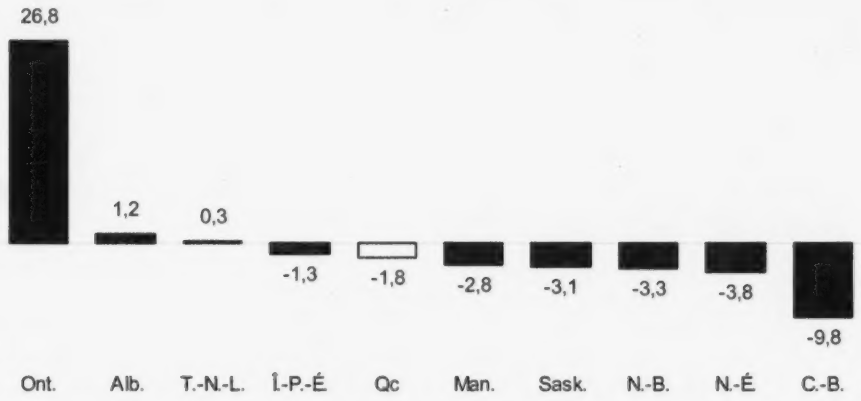
3.2 Le commerce interprovincial au Canada

Les CEP de Statistique Canada présentent des données sur le commerce de biens et de services entre les provinces. La balance commerciale d'une province correspond à l'écart entre ce qu'elle exporte dans les autres provinces et ce qu'elle importe des autres provinces. Une balance commerciale positive signifie que les exportations sont supérieures aux importations.

Trois provinces ont affiché une balance commerciale positive, en moyenne, au cours des cinq dernières années disponibles (2005 à 2009) à l'égard du commerce des biens et services. L'Ontario (26,8 milliards de dollars) est de loin la province dont la balance commerciale est la plus excédentaire, suivie de l'Alberta (1,2 milliard de dollars) et de Terre-Neuve (0,3 milliard de dollars).

GRAPHIQUE A.13

Balance commerciale interprovinciale de biens et services, moyenne annuelle de 2005 à 2009
(en milliards de dollars)

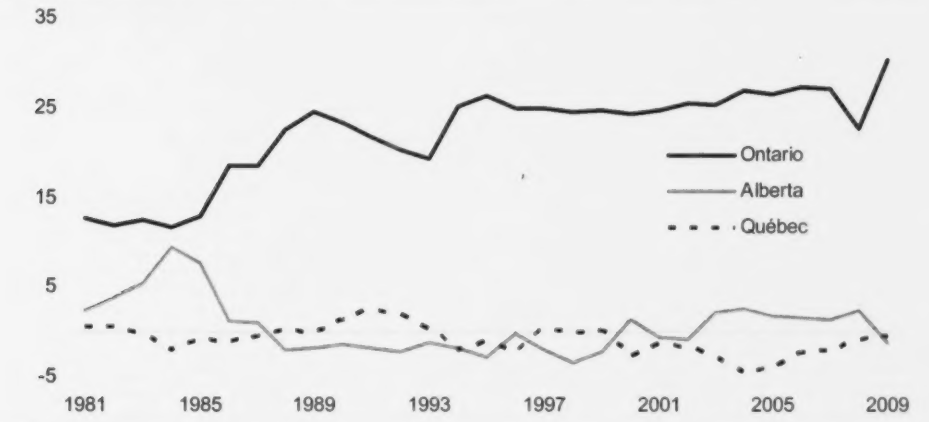


Source des données : Statistique Canada.

En fait, on peut constater sur le graphique suivant que l'Ontario bénéficie d'une balance commerciale positive d'environ 25 milliards de dollars par année depuis une vingtaine d'années. La balance commerciale du Québec et de l'Alberta, au cours de la même période, a oscillé autour de zéro.

GRAPHIQUE A.14

Balance commerciale interprovinciale de biens et services
(en milliards de dollars)



Source des données : Statistique Canada.

Sur l'ensemble de la période (1981-2009), la balance commerciale cumulative de l'Ontario est d'environ 643 milliards de dollars. Elle est d'environ 19 milliards de dollars pour l'Alberta, tandis qu'elle est de l'ordre de –22 milliards de dollars pour le Québec.

Les flux financiers considérables qui découlent du commerce interprovincial au Canada permettent de mettre en perspective les sommes redistribuées par le gouvernement fédéral. Il s'agit d'une information à considérer lorsqu'on souhaite porter un jugement sur le fédéralisme fiscal au Canada.

4. LA REDISTRIBUTION ET LES TRANSFERTS FÉDÉRAUX

Certains affirment que les transferts fédéraux – particulièrement la péréquation – ont substantiellement augmenté depuis quelques années. Ils en concluent que le degré actuel de redistribution entre les provinces effectuée par les transferts fédéraux est plus élevé qu'auparavant.

Or, les faits indiquent qu'au contraire, la redistribution effectuée par les transferts fédéraux a substantiellement été réduite depuis trente ans.

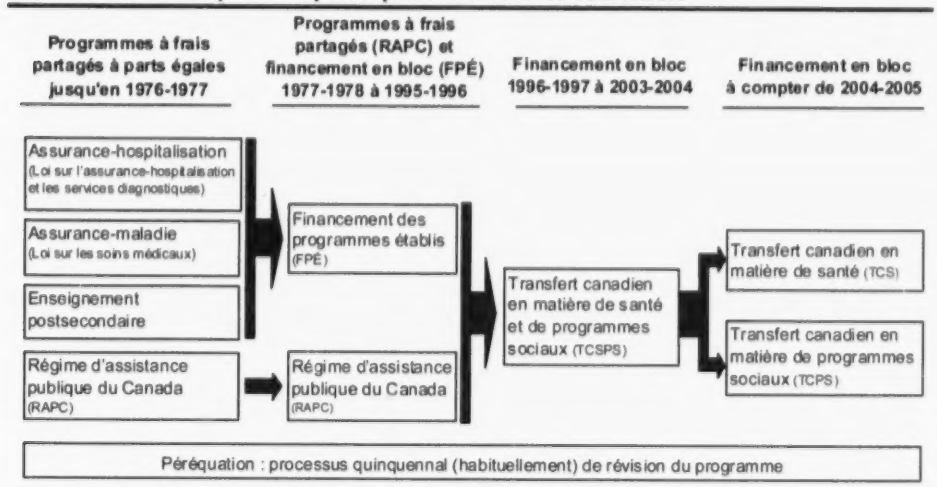
4.1 L'évolution de la redistribution depuis 30 ans

Jusqu'au milieu des années 1970, les dépenses admissibles des provinces en santé, en services sociaux et en éducation postsecondaire étaient partagées à parts égales entre le gouvernement fédéral et les provinces. Ainsi, une province dont la proportion des coûts de santé ou d'aide sociale excédait son poids démographique pouvait recevoir une part plus importante des transferts fédéraux.

Par la suite, le gouvernement fédéral a introduit peu à peu des transferts « en bloc », c'est-à-dire sans lien avec le niveau des dépenses des provinces, et répartis en fonction du nombre d'habitants des provinces. Le degré de redistribution effectuée par les transferts aux provinces s'est donc atténué avec le temps, puisque le versement des transferts pour la santé, l'enseignement postsecondaire et l'aide sociale ne tient plus compte des besoins des provinces en ces domaines.

TABLEAU A.4

Évolution historique des principaux transferts fédéraux



Pour illustrer ce phénomène, il est intéressant d'analyser l'évolution des principaux transferts fédéraux aux provinces en proportion de l'économie canadienne, au cours des trente dernières années. On peut alors constater les faits suivants :

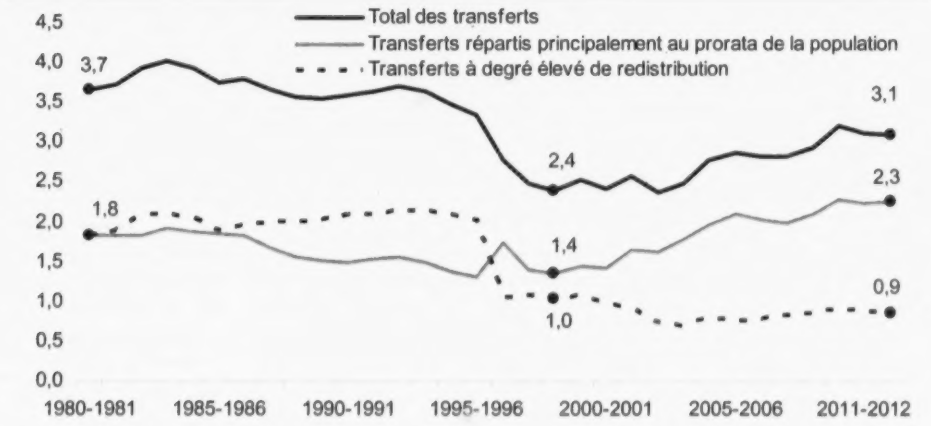
— Le total des principaux transferts fédéraux représentait 3,7 % du PIB en 1980-1981. Il est descendu à 2,4 % en 1998-1999 et est remonté à 3,1 % en 2011-2012.

— Toutefois, jusqu'en 1996, la part des transferts fédéraux « à degré élevé de redistribution » était supérieure à la part des autres transferts, qui sont répartis principalement « au prorata de la population[5] ».

— Or, aujourd'hui, la part des transferts à degré élevé de redistribution est nettement inférieure à celle des transferts répartis principalement au prorata de la population.

GRAPHIQUE A.15

Principaux transferts fédéraux aux provinces, 1980-1981 à 2011-2012
(en pourcentage du PIB)



Note : Les transferts à degré élevé de redistribution sont ceux dont la part des provinces est très différente de leur poids démographique (RAPC et péréquation). Par ailleurs, les transferts répartis principalement au prorata de la population sont les suivants : FPÉ éducation, FPÉ santé, TCSPS, TCS et TCPS.
Source des données : Ministère des Finances du Canada et ministère des Finances du Québec.

5 Les transferts à degré élevé de redistribution sont ceux dont la part des provinces est très différente de leur poids démographique (RAPC et péréquation). Par ailleurs, les transferts répartis principalement au prorata de la population sont les suivants : FPÉ éducation, FPÉ santé, TCSPS, TCS et TCPS.

4.2 L'impact des changements à la péréquation apportés en 2008

Par ailleurs, certains ont indiqué qu'au cours des dernières années, le coût du programme de péréquation avait augmenté d'une manière importante et que le gouvernement fédéral devait agir pour limiter cette croissance.

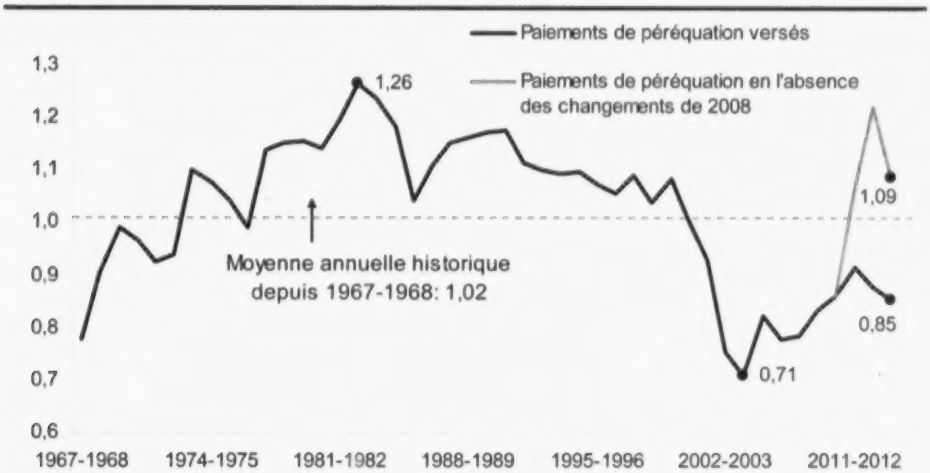
Or, il importe de rappeler qu'historiquement, le gouvernement fédéral a déjà consacré des sommes beaucoup plus importantes qu'il ne le fait actuellement au programme de péréquation. En outre, l'augmentation observée depuis 2007 doit être vue dans le contexte de la baisse marquée du coût du programme de péréquation au début des années 2000.

En 2011-2012, le coût du programme de péréquation représente 0,85 % du PIB canadien, un ratio significativement inférieur à la moyenne annuelle historique de 1,02 % observée depuis 1967-1968. Si le coût du programme de péréquation correspondait à la moyenne historique, il serait plus élevé de 2,9 milliards de dollars en 2011-2012.

De plus, si le gouvernement fédéral n'avait pas imposé des plafonds au programme de péréquation en 2008, les sommes qui auraient été versées aux provinces auraient été similaires, en proportion du PIB, aux sommes versées de 1970 à 2000.

GRAPHIQUE A.16

Péréquation en proportion du PIB du Canada
(en pourcentage)



Sources des données : Ministère des Finances du Canada, Statistique Canada et ministère des Finances du Québec.

CONCLUSION

La présente section a permis de faire le point sur des phénomènes économiques importants qui ont cours actuellement au Canada et dont il importe de tenir compte dans les discussions qui mèneront au renouvellement des principaux transferts fédéraux, prévu en 2014.

Il importe en effet que ces discussions soient basées sur des faits, sans quoi les changements qui seront apportés aux programmes de transferts fédéraux pourraient aggraver les défis que devront relever les provinces.

Dans le cadre de ces discussions, le gouvernement du Québec voudra s'assurer que les transferts fédéraux soient adéquats, prévisibles et équitables pour l'ensemble des partenaires de la fédération.

Section B

Compensation du Québec pour l'harmonisation des taxes de vente

INTRODUCTION **B.3**

1. TROIS ENJEUX FONDAMENTAUX **B.5**

2. HARMONISATION DES TAXES DE VENTE : LES FAITS **B.7**

2.1 Pour un traitement équitable du Québec B.7

2.2 La TVQ permet d'atteindre les objectifs économiques du gouvernement fédéral B.8

2.3 Des taxes substantiellement harmonisées depuis le début B.9

2.4 Des différences qui représentent moins de 1 % de l'assiette fiscale B.10

2.5 Un système précis et efficace B.12

2.6 Une approche « gagnant-gagnant » B.13

2.7 Des mesures d'intégrité fiscale à préserver B.14

3. CONCLURE RAPIDEMENT UNE ENTENTE DE PRINCIPE **B.15**

CONCLUSION **B.17**

INTRODUCTION

Au cours des dernières années, le gouvernement du Québec a exposé publiquement un certain nombre de dossiers et d'enjeux relatifs aux transferts fédéraux. Par exemple :

— La section D du *Plan budgétaire 2007-2008*[1] a fait le point sur les modifications importantes apportées aux transferts fédéraux depuis 2003 et sur les enjeux qui subsistaient à l'égard des principaux transferts aux provinces, des programmes fédéraux pour les infrastructures et du « pouvoir fédéral de dépenser ».

— La section G du *Plan budgétaire 2009-2010* a fait le point sur les modifications apportées unilatéralement par le gouvernement fédéral à la formule de péréquation en novembre 2008. Ces changements sont survenus 18 mois à peine après la mise en œuvre d'une importante réforme recommandée par un groupe d'experts indépendants. Cette section appelait également à une meilleure gouvernance du fédéralisme fiscal canadien.

— La section E du *Plan budgétaire 2010-2011* a permis de rétablir certains faits à l'égard de la péréquation et de la redistribution au Canada. Elle présentait également des dossiers à régler prioritairement afin que le Québec soit traité équitablement par rapport aux autres provinces.

Le Québec a continué de faire valoir ces positions dans le cadre des discussions avec le gouvernement fédéral et les autres provinces.

Alors que la section A du présent document permet de poursuivre la réflexion sur l'évolution récente du fédéralisme fiscal canadien, la présente section fait le point sur un dossier d'une importance particulière pour le Québec : obtenir du gouvernement fédéral une compensation équitable pour l'harmonisation des taxes de vente.

---

1 Celui déposé à l'Assemblée nationale en mai 2007.

1. TROIS ENJEUX FONDAMENTAUX

Les discussions avec le gouvernement fédéral actuel durent depuis bientôt deux ans dans le dossier de la compensation du Québec pour l'harmonisation des taxes de vente. Au cours de ces discussions, le Québec a fait preuve de beaucoup d'ouverture, comme nous le verrons à la sous-section suivante.

Le Québec a cependant été très clair à l'égard de trois enjeux fondamentaux :

— La souveraineté fiscale des deux gouvernements doit être préservée. En particulier, la taxe de vente du Québec (TVQ) continuera de s'appliquer en vertu d'une loi de l'Assemblée nationale, et la taxe sur les produits et services (TPS) continuera de s'appliquer en vertu d'une loi de la Chambre des communes.

— Le Québec continuera d'administrer la TPS et la TVQ.

— Les mesures d'intégrité fiscale instaurées par le Québec doivent pouvoir être maintenues.

Récemment, le gouvernement fédéral a confirmé publiquement son accord pour que le Québec continue d'administrer les deux taxes. Cette question est par conséquent réglée.

La sous-section qui suit explique pourquoi les deux autres enjeux sont importants pour le Québec.

2. HARMONISATION DES TAXES DE VENTE : LES FAITS

2.1 Pour un traitement équitable du Québec

Le 1er juillet 1992, le Québec a été la première province à harmoniser sa taxe de vente à la TPS. Toutefois, des six provinces à avoir harmonisé leur taxe de vente, le Québec demeure la seule à ne pas avoir reçu de compensation financière du gouvernement fédéral.

TABLEAU B.1

Compensations versées par le gouvernement fédéral au titre de l'harmonisation des taxes de vente

Province	Année de l'annonce	Montant (en M$)	Montant (en $ par habitant)
Terre-Neuve	1996	348	605
Nouvelle-Écosse	1996	249	265
Nouveau-Brunswick	1996	364	479
Ontario	2009	4 300	329
Colombie-Britannique	2009	1 599	359
TOTAL		**6 860**	

Sources : Ministère des Finances du Canada, ministère des Finances du Québec et Statistique Canada.

Le montant de compensation de 2,2 milliards de dollars demandé par le Québec est fondé sur le calcul ayant justifié le paiement de 4,3 milliards de dollars à l'Ontario et de 1,6 milliard de dollars à la Colombie-Britannique en 2009, soit la valeur de 1,5 point de TPS dans la province. Cette somme représente un montant de 276 $ par habitant pour le Québec.

2.2 La TVQ permet d'atteindre les objectifs économiques du gouvernement fédéral

Au cours des dernières années, le gouvernement fédéral a abordé plusieurs fois la question des taxes de vente au détail provinciales dans le cadre de ses budgets. Par exemple, comme on peut le lire à la page 291 du plan budgétaire fédéral déposé le 27 janvier 2009 :

> « Les taxes de vente au détail provinciales sont désuètes et inefficientes. Elles imposent un important fardeau fiscal aux nouveaux investissements des entreprises canadiennes et font augmenter les coûts d'exploitation courants de ces dernières [...] À terme, cela rend nos entreprises moins concurrentielles, mine l'emploi et abaisse le niveau de vie des Canadiens. »

On peut également lire, à la page 184 du même document :

> « [...] si les cinq provinces (la Colombie-Britannique, la Saskatchewan, le Manitoba, l'Ontario et l'Île-du-Prince-Édouard) qui continuent d'appliquer des taxes de vente au détail modernisaient leur régime en mettant en œuvre une taxe sur la valeur ajoutée harmonisée avec la TPS, les entreprises établies dans ces provinces deviendraient beaucoup plus concurrentielles. »

Le Québec ne fait pas partie des provinces non harmonisées visées par les récents budgets fédéraux, dont celui de janvier 2009. Le gouvernement fédéral a confirmé, ce faisant, que la TVQ permet d'atteindre les objectifs économiques qu'il poursuit.

2.3 Des taxes substantiellement harmonisées depuis le début

L'expression « harmonisation » nécessite en soi l'existence de deux régimes fiscaux distincts, dont les paramètres, une fois harmonisés, concordent.

Le gouvernement fédéral a jugé dès le départ que la TPS et la TVQ étaient suffisamment harmonisées pour confier au Québec l'administration de la TPS. L'entente de principe à cet effet, signée le 30 août 1990 par les ministres des Finances Michael Wilson et Gérard D. Levesque, affirmait que :

> « [...] l'administration de la TPS par le Québec sur son territoire avec la taxe provinciale éviterait les dédoublements, réduirait les coûts d'administration, faciliterait l'application pour les mandataires et serait bénéfique à l'économie ».

Il était également reconnu dans l'entente du 26 avril 1991, relative à l'administration de la TPS par le Québec, que l'Assemblée nationale du Québec avait adopté des dispositions législatives qui permettaient de rendre l'assiette fiscale de la TVQ substantiellement comparable à celle de la TPS. De plus, cette entente prévoyait des mécanismes de concertation visant « à préserver des assiettes fiscales substantiellement comparables » au fil du temps.

2.4 Des différences qui représentent moins de 1 % de l'assiette fiscale

L'entrée en vigueur de la taxe de vente harmonisée (TVH) en Ontario et en Colombie-Britannique, le 1er juillet 2010, a eu des effets importants sur les contribuables de ces provinces. Or, la conclusion d'une entente entre le gouvernement fédéral et le Québec à cet égard n'aurait aucun impact sur les consommateurs québécois. Par exemple :

— Des services auparavant non taxés, tels que les services de coiffure, les courses en taxi, le nettoyage à sec et les services à domicile d'un plombier ou d'un électricien, sont désormais assujettis à la TVH en Ontario et en Colombie-Britannique. C'est déjà le cas au Québec.

— L'achat d'une maison neuve est désormais assujetti à la TVH en Ontario et en Colombie-Britannique. C'est déjà le cas au Québec.

— Les entreprises de l'Ontario et de la Colombie-Britannique ont désormais droit au remboursement de la taxe de vente payée sur leurs intrants. C'est déjà le cas au Québec.

— Les restrictions à ce remboursement imposées aux grandes entreprises de l'Ontario et de la Colombie-Britannique sont calquées sur celles qui sont en vigueur au Québec.

Par ailleurs, le Québec a fait preuve d'ouverture dans les négociations en cours depuis bientôt deux ans. Comme nous le verrons plus loin, le Québec serait prêt à apporter des modifications techniques à la TVQ, notamment sur les questions relatives aux grandes entreprises ainsi qu'aux services financiers, afin de renforcer l'harmonisation déjà substantielle de la TVQ avec la TPS. Lorsqu'on tient compte de ces engagements, les distinctions résiduelles en matière d'exemptions et de remboursements, entre la TVQ et la TPS, représenteraient moins de 1 % de l'assiette de la TPS estimative pour le Québec.

TABLEAU B.2

Valeur des biens et des services dont le traitement fiscal diffère entre les régimes de la TVQ et de la TPS, 2010
(en millions de dollars et en pourcentage de l'assiette de la TPS estimative pour le Québec)

	En M$	En %
Détaxation des livres	605	0,5
Détaxation des couches pour enfants et des articles d'allaitement	112	0,1
Remboursement à l'égard des ouvre-portes automatiques pour l'usage des personnes handicapées	f	f
Remboursement à l'égard de l'apport temporaire d'un bateau de plaisance pour fins d'entreposage	f	f
TOTAL	**717**	**0,6**

f : faible.
Source : Ministère des Finances du Québec.

Or, dans le cadre de la TVH, le gouvernement fédéral accepte que les provinces participant à cette taxe offrent des exemptions et des remboursements[2] qui font en sorte que la composante provinciale de la TVH n'est pas parfaitement harmonisée avec la composante fédérale (par exemple : l'Ontario, comme le Québec, ne taxe pas les livres).

Ces différences fiscales ne doivent cependant pas excéder une limite de 5 % de l'assiette de la TPS estimative pour la province. Le tableau qui précède démontre que ce critère est respecté *de facto* au Québec. Le Québec a également indiqué au gouvernement fédéral qu'il accepterait de s'engager, par entente, à respecter la limite de 5 % de différences fiscales qui a été convenue avec les provinces qui participent à la TVH.

2 Appelés « remboursements au point de vente » dans le régime de la TVH.

2.5 Un système précis et efficace

Dans le cadre de la TVH, il est impossible pour les provinces participantes d'être certaines que les sommes reçues au titre de la composante provinciale de la TVH correspondent exactement aux sommes perçues à ce titre sur leur territoire. Dans les faits, la TVH est partagée avec les provinces sur la base d'une formule mathématique complexe[3].

Or, le système en place au Québec repose sur les transactions taxables effectuées sur son territoire, de sorte que les gouvernements reçoivent exactement les sommes perçues au titre de leur taxe respective.

De plus, les études et les travaux effectués par Revenu Québec et l'Agence du revenu du Canada ont démontré que l'administration par le Québec des deux taxes de vente est efficace et moins onéreuse[4]. Les 3 200 employés de Revenu Québec affectés à l'administration des taxes de vente font un excellent travail. Ce ministère a d'ailleurs fait l'objet d'éloges de la part de l'Agence du revenu du Canada[5].

Le système mis en place au Québec depuis vingt ans est un « guichet unique » pour près de 650 000 mandataires qui peuvent ainsi s'acquitter facilement et à faible coût de leurs obligations fiscales.

---

3 Voir *Plan fiscal de l'Ontario pour stimuler la création d'emplois et la croissance : Réduction des impôts des particuliers et des sociétés et harmonisation des taxes de vente (Addendum)*, http://www.fin.gov.on.ca/fr/publications/2009/citca.pdf; pages 25 à 60. Il s'agit de la section de l'entente finale Canada-Ontario relative à l'harmonisation des taxes de vente qui décrit la formule de répartition des revenus de la TVH.

4 À ce sujet, on apprenait récemment que les coûts de mise en œuvre de la TVH en Ontario et en Colombie-Britannique se sont avérés de 58,7 millions de dollars plus élevés que prévu cette année. Une hausse de 112,6 millions de dollars est également prévue l'an prochain. Selon un haut responsable de l'Agence du revenu du Canada, cette augmentation résulterait de la décision de transférer des fonctionnaires provinciaux au sein de l'agence fédérale afin d'aider à l'administration de la nouvelle taxe.

5 Par exemple, le commissaire de l'Agence du revenu du Canada a écrit ce qui suit au sous-ministre des Finances du Québec le 22 mai 2007 : « Je vous écris pour vous exprimer ma gratitude et mes félicitations concernant le succès de la mise en œuvre réussie [...] du nouveau système de traitement de la taxe sur les produits et services [...] ce succès repose en grande partie sur les relations de travail étroites qu'ont su établir les deux organisations. »

2.6 Une approche « gagnant-gagnant »

Les mesures d'intégrité fiscale mises en place par le Québec au fil des ans ont été avantageuses non seulement pour le gouvernement québécois, mais aussi pour le gouvernement fédéral.

Par exemple, au cours des cinq dernières années, ces mesures ont entraîné des cotisations additionnelles de TPS de 480 millions de dollars en moyenne par année. Le montant de ces cotisations additionnelles est trois fois plus important que la somme versée annuellement au Québec par le gouvernement fédéral pour financer sa part des coûts de l'administration de la TPS et de la TVQ par le Québec.

Ces mesures génèrent également des cotisations additionnelles de TVQ de l'ordre de 752 millions de dollars par année pour le Québec. À cela s'ajoute la récupération d'environ 342 millions de dollars par année en dettes fiscales de toutes sortes, effectuée à même les remboursements de la TVQ sur les intrants demandés par les entreprises, grâce au mécanisme de compensation des créances administré par Revenu Québec.

TABLEAU B.3

Cotisations additionnelles de TPS et de TVQ et montants récupérés par le Québec dans le cadre du mécanisme de compensation des créances relativement à la TVQ
(en millions de dollars)

	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	Moyenne annuelle
Avantages pour le gouvernement fédéral :						
- Cotisations additionnelles de TPS	426	524	492	470	486	**480**
Avantages pour le gouvernement du Québec :						
- Cotisations additionnelles de TVQ	553	653	814	830	911	**752**
- Compensation de créances	259	326	375	384	368	**342**

Source : Revenu Québec.

Le Québec risquerait de perdre les revenus additionnels découlant de ces mesures s'il renonçait à sa souveraineté fiscale en matière de taxe de vente, en adhérant à la TVH. De même, la capacité du Québec d'intensifier à l'avenir ses efforts de lutte contre l'évasion fiscale et de faire ainsi en sorte que chacun paie sa juste part d'impôts et de taxes serait significativement réduite.

Par exemple, le projet RESTO que le Québec vient de mettre en place devrait lui permettre de récupérer des revenus fiscaux d'environ 300 millions de dollars par année. Or, ce projet, dont le gouvernement fédéral bénéficiera également financièrement, n'aurait pu voir le jour si le Québec avait accepté d'adhérer à la TVH.

2.7 Des mesures d'intégrité fiscale à préserver

À la lumière de ce qui précède, il est dans l'intérêt des deux gouvernements que le Québec puisse continuer d'instaurer des mesures d'intégrité fiscale qui font en sorte que chacun paie sa juste part d'impôts et de taxes.

Or, certaines de ces mesures ont pour effet d'introduire des différences entre la TPS et la TVQ. Toutefois, ces mesures ne constituent pas des différences de politique fiscale entre la TPS et la TVQ, mais plutôt des différences de moyens pour mettre en œuvre cette politique.

Par exemple, afin d'enrayer un phénomène important de fraude fiscale donnant lieu à des pertes de TVQ substantielles, des mesures ont été mises en place dans le régime de la TVQ en ce qui a trait aux ventes de véhicules automobiles, mesures qui n'existent pas dans le régime de la TPS.

De même, afin de lutter contre l'évasion fiscale liée au commerce illégal du tabac, la TVQ a cessé d'être appliquée sur la vente de ce produit et a été remplacée par une hausse correspondante de l'impôt sur le tabac.

Si, à la demande du gouvernement fédéral, le Québec ne pouvait plus instaurer de mesures d'intégrité fiscale afin d'éviter toute différence entre la TPS et la TVQ, le Québec perdrait des revenus importants.

C'est pourquoi, dans le cadre des négociations avec le gouvernement fédéral, le Québec a fait valoir qu'il serait important que les mesures d'intégrité fiscale puissent être maintenues.

3. CONCLURE RAPIDEMENT UNE ENTENTE DE PRINCIPE

Le processus utilisé en 2009 par le gouvernement fédéral pour s'entendre avec l'Ontario et la Colombie-Britannique a été le suivant :

— L'Ontario a d'abord conclu avec le gouvernement fédéral une entente de principe de 7 pages le 10 mars 2009, suivie d'une entente finale de 79 pages le 9 novembre 2009.

— La Colombie-Britannique a conclu pour sa part une entente de principe de 8 pages le 23 juillet 2009, suivie d'une entente finale de 51 pages le 30 novembre 2009.

Les ententes de principe contenaient les grandes orientations. Les ententes finales contenaient les détails techniques. Ce processus a été utile et productif pour ces deux provinces; il devrait l'être également pour le Québec.

Puisque les autres démarches tentées jusqu'alors n'avaient pas permis de régler ce dossier, le Québec a transmis au gouvernement fédéral, le 22 février 2011, une nouvelle proposition d'entente de principe sur l'harmonisation de la TVQ à la TPS.

Cette proposition d'entente de principe de 6 pages est similaire aux ententes de principe signées par le gouvernement fédéral avec l'Ontario et la Colombie-Britannique en 2009, sous réserve des adaptations nécessaires qui découlent des trois enjeux fondamentaux mentionnés au début de la présente section.

Cette proposition d'entente de principe prévoit notamment que :

— L'assiette de la TVQ, déjà substantiellement harmonisée à celle de la TPS, le serait encore davantage. En fait, elle serait aussi harmonisée que la composante provinciale de la TVH dans les provinces participantes.

  - En particulier, la TPS serait retirée de l'assiette de la TVQ, les restrictions concernant les remboursements de la taxe sur les intrants seraient éliminées graduellement sur une période de huit ans (comme en Ontario et en Colombie-Britannique) et le Québec accepterait le principe de l'harmonisation complète pour les services financiers.

— La marge de manœuvre du Québec en matière de politique fiscale serait la même que celle des provinces participantes.

  - En particulier, le Québec accepterait de respecter la limite de 5 % de différences fiscales (exemptions et remboursements de taxe).

— Le Québec s'engagerait à préserver l'harmonisation des deux taxes au fil du temps, à défaut de quoi la compensation financière reçue du gouvernement fédéral pourrait devoir être remboursée. Un engagement équivalent existe dans les ententes conclues avec l'Ontario et la Colombie-Britannique.

Essentiellement, les seules différences avec la TVH dans les provinces participantes seraient les suivantes :

— La TVQ et la TPS demeureraient imposées en vertu de lois adoptées respectivement par l'Assemblée nationale et la Chambre des communes.

— Le Québec continuerait d'administrer les deux taxes et d'assumer sa part des coûts de cette administration, tandis que les provinces participantes ne paient pas pour l'administration de leur taxe de vente par le gouvernement fédéral.

— Les mesures d'intégrité fiscale mises en œuvre par le Québec seraient maintenues.

Le Québec est d'avis que cette proposition justifie amplement le versement d'une compensation équitable de 2,2 milliards de dollars.

CONCLUSION

Il y a vingt ans, le Québec a pris la décision de se joindre au gouvernement fédéral pour réformer les taxes de vente au Canada, afin de rendre les entreprises plus concurrentielles, de favoriser la création d'emplois et d'augmenter le niveau de vie des Québécois et des Canadiens.

Le Québec a donné le bon exemple. Or, il reçoit actuellement du gouvernement fédéral le même traitement que les provinces qui, vingt ans plus tard, n'ont toujours rien fait pour harmoniser leur taxe de vente avec la TPS. Cette situation inéquitable doit être corrigée.

L'entente de principe proposée à cet effet au gouvernement fédéral par le Québec, le 22 février dernier, permettrait de conclure rapidement ce dossier.

Finances
Québec